

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Focus Euroatlantico

n. 03 – giugno - agosto 2013

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Focus

Istituto Affari Internazionali (IAI)

FOCUS EUROATLANTICO

giugno – agosto 2013

Indice

Parte I – In primo piano: Stati Uniti e Grande Medio Oriente, un difficile disimpegno, di R. Aliboni.....pag.	3
Parte II – L'evoluzione dei rapporti tra Europa e Stati Uniti, giugno-settembre 2013, di G. Merlicco	7
Parte III – I rapporti tra l'industria della difesa europea e americana alla luce del Consiglio europeo di dicembre 2013, di V. Briani	26
Parte IV – Il negoziato sul Partenariato transatlantico su commercio e investimenti: sviluppi e prospettive, di R. Alcaro.....pag.	31

A cura di V. Briani

Parte I

In primo piano

Stati Uniti e Grande Medio Oriente: un difficile disimpegno

*di Roberto Aliboni**

Nel suo secondo mandato presidenziale Barack Obama sta portando avanti con determinazione la sua strategia di “rebalancing” della presenza e degli interessi americani nel mondo. Nel Grande Medio Oriente, dopo il completamento del ritiro militare dall’Iraq, procede quello dall’Afghanistan. Nel mentre, l’amministrazione evita tenacemente di lasciarsi coinvolgere nei pur gravi conflitti e nelle crisi politiche che dal 2011 stanno scuotendo la regione. Sullo sfondo sta la tendenza ad una riduzione considerevole delle spese militari, nel quadro di una generale politica di riduzione della spesa federale e del rilancio a termine di una più forte ed equilibrata economia americana (che è poi il punto strategico centrale).

Tuttavia, queste tendenze non significano un abbandono del Grande Medio Oriente nelle sue diverse articolazioni regionali: gli Stati Uniti stanno solo adeguando la loro presenza alle realtà internazionali, rafforzando una presenza in Asia e nel Pacifico che era rimasta negli anni oggettivamente sottodimensionata e riducendo per contro una presenza nel Grande Medio Oriente che le guerre e le politiche imperiali di George W. Bush avevano largamente sovradimensionato. In questo senso, la strategia è meglio definita dal concetto di “rebalancing” che da quello di “pivot”: non si tratta di un drammatico rivolgimento ma di un aggiustamento, non di un abbandono ma di una più o meno drastica correzione del rapporto col Grande Medio Oriente che – come sottolinea Richard Haas – “ha finito per dominare e distorcere la politica estera e di difesa americana”.¹ Questo aggiustamento non è facile, come è dato facilmente constatare nel caso della Siria. Tuttavia, è indubbiamente la direzione nella quale si muove l’amministrazione.

Gli interessi che restano agli Stati Uniti nel Grande Medio Oriente e che, sia pure meno che nel passato, ve li trattengono si possono riassumere nel mantenimento dell’accesso alle risorse della regione e al transito nei mari che la circondano, nella sicurezza di Israele, nella lotta al terrorismo e alla proliferazione nucleare.

* Il prof. Roberto Aliboni è attualmente Consigliere scientifico dello IAI, dove è stato direttore generale e vice presidente.

¹ Richard N. Haas, “The Irony of American Strategy: Putting the Middle East in Proper Perspective”, *Foreign Affairs* 92.3, maggio-giugno 2013

L'interesse americano all'accesso alla regione, alle sue risorse e ai suoi mari è funzione dell'interesse politico che in generale gli USA conserveranno nei suoi confronti: se tale interesse diminuirà sensibilmente, anche l'interesse all'accesso diminuirà. Tuttavia, sia dal punto di vista politico che da quello delle risorse, difficilmente gli interessi americani nella regione, specialmente nel Golfo, potranno scendere al di sotto di una soglia rilevante destinata a restare piuttosto alta. L'alleanza politica con l'Arabia Saudita e gli altri paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG) continuerà ad avere grande importanza per gli Stati Uniti. Solo un'inversione nei rapporti con l'Iran o, almeno un loro significativo miglioramento, potrebbe cambiare la prospettiva americana e consentire a Washington un relativo disimpegno. Per quanto riguarda le risorse, le esportazioni di energia del Golfo non sono mai state importanti per gli USA e, con la nuova produzione di gas da scisti, lo saranno ancora meno. Sono però importanti per l'equilibrio e la crescita dell'economia mondiale ed è per questo motivo che gli Stati Uniti sono interessati ad assicurarne l'accesso. Questo interesse non è destinato a diminuire, e non è influenzato significativamente dal gas da scisti americano. Gli Stati Uniti, in particolare, sono interessati a che i paesi del CCG restino fonte di approvvigionamento energetico per l'Asia e ad impedire che l'Iran diventi un'alternativa. Perciò è prevedibile che, nel quadro del "rebalancing" strategico in corso, il Golfo e l'accesso alla regione continueranno a rivestire una grande importanza strategica per gli Stati Uniti.

Se ci volgiamo alla sicurezza di Israele, è questa una scelta che gli USA dichiaratamente non intendono abbandonare. Tuttavia, non è chiara la coerenza di questo impegno con il disimpegno nel quadro dei conflitti che la "Primavera" ha scatenato nei paesi arabi. In Egitto gli USA hanno confidato sulla più o meno tacita intesa fra militari e Fratelli Mussulmani, nella prospettiva di un regime politico rispondente all'esito delle elezioni e, al tempo stesso, interessato a mantenere in vita il Trattato di Camp David. Però, non hanno voluto appoggiare esplicitamente questa intesa e hanno condotto una politica declaratoria di astratto appoggio alla realizzazione di una democrazia inclusiva. Il risultato è che gli Stati Uniti sono considerati come nemici, o almeno con sospetto, da tutte le parti in causa e questo ha impedito all'amministrazione di avere un ruolo non appena l'intesa fra militari e Fratelli Mussulmani è venuta meno in favore di una prospettiva che somiglia molto al ritorno del vecchio regime. Alla resa dei conti, perché il cambiamento in Egitto resti coerente con l'interesse americano alla sicurezza di Israele, non resta che un appoggio, per quanto velato, ai militari, oltretutto senza che da parte di questi ultimi ci siano impegni e orientamenti precisi. Anche qui, le possibilità di disimpegno appaiono limitate e spinose.

In Siria, mentre è perfettamente comprensibile la riluttanza a un intervento militare, lo è meno il senso d'indolenza e indecisione che traspare dall'amministrazione. Ciò si traduce in politiche (le sanzioni, l'aiuto militare ai ribelli, la diplomazia internazionale) non di per sé errate ma individualmente deboli e nell'insieme incoerenti. Il conflitto siriano tende ad estendersi quanto meno all'Iraq e al Libano. Le probabilità di una vittoria sunnita, cioè di una

vittoria degli alleati arabi degli USA, non sono alte e sono comunque ambigue. L'indebolimento dell'Iran che ne proverrebbe è destinato ad essere compensato da un accrescimento dei conflitti fra attori non-statali e da un maggior impiego del terrorismo. Tuttavia, la maggior parte degli analisti americani guarda con un certo distacco a queste evoluzioni. Si può anche capire che il caos nella regione non è un fattore che minaccia la sicurezza americana e gli interessi del paese, ma certamente non è destinato ad essere coerente né con la sicurezza di Israele né con la lotta al terrorismo né con la stabilità del CCG, che invece restano obiettivi prominenti della politica americana.

In merito alla lotta al terrorismo, lo spostamento del jihadismo verso le regioni occidentali del Grande Medio Oriente e l'Africa è affrontato dagli USA coi droni, gli interventi spot delle truppe speciali e un vasto e solido coordinamento "offshore" degli sforzi dei governi amici, come per esempio nel Sinai. Questa politica consente agli americani di perseguire i loro fini senza essere coinvolti. Ma seppure essa espone gli Stati Uniti solo marginalmente sul piano militare, certamente necessiterà di un impegno politico accresciuto verso i paesi amici della regione.

Infine, resta l'interesse alla non proliferazione nucleare, che si concentra sull'Iran. In realtà, malgrado i propositi di Obama in tema, la non proliferazione è una prospettiva il cui senso di fondo non è più chiaro e convincente. Inoltre, sebbene la questione degli sviluppi nucleari in Iran venga presentata come un questione di non proliferazione, di fatto si tratta del ruolo politico dell'Iran nella regione. Da una parte, è necessario che la prospettiva del negoziato con l'Iran si allarghi dal nucleare al ruolo regionale di Teheran: dall'altra, la concentrazione del negoziato in corso sul nucleare è molto rischiosa poiché accresce i rischi che proverrebbero da un suo fallimento. Se il negoziato dovesse fallire, tutte le questioni che abbiamo considerato più sopra ne risulterebbero seriamente aggravate, e diminuirebbero le prospettive del disimpegno USA dalla regione.

Insomma, il "rebalancing" che gli Stati Uniti stanno cercando di realizzare ha una sua profonda razionalità politica e l'amministrazione lo persegue a ragion veduta, ma il ridimensionamento dell'impegno nel Grande Medio Oriente, che logicamente dovrebbe accompagnarsi al maggior impegno nell'Asia e nel Pacifico, non è facile né rapido da attuarsi. Che cosa significa questo in termini transatlantici?

Ironicamente gli Stati Uniti che hanno passato tutto il periodo delle presidenze "imperiali" a cercare di convincere l'Europa ad agire assieme a loro nel Grande Medio Oriente, oggi tendono a separare la collaborazione atlantica da quella verso l' "out-of-area". Così, propongono all'Europa una grande zona nord-atlantica di liberalizzazione degli scambi e, mentre si allontanano dal Grande Medio Oriente, si aspettano che gli europei pensino loro a questa grande regione. In realtà, gli europei non sono neppure lontanamente pronti a rilevare il ruolo che gli Stati Uniti hanno svolto nel Grande Medio Oriente (e, in realtà, la ricomparsa della Francia e del Regno Unito nel Mediterraneo, come se fra la

crisi di Suez e oggi si fosse solo aperta e chiusa una lunga parentesi, genera perplessità). La debolezza strategica dell'Europa, oltre ad essere un fattore di rischio per l'Europa stessa - tanto più nella prospettiva di un disimpegno degli americani - a ben vedere dal punto di vista degli USA potrebbe emergere come un fattore di difficoltà che si aggiungerebbe a quelli che abbiamo illustrato e contribuirebbe a rendere problematico lo stesso riaggiustamento strategico che gli USA stanno cercando. L'isolamento in cui si è trovato il presidente Obama in occasione della crisi delle armi chimiche in Siria testimonia di quanto si è appena detto. Il "rebalancing" pone gravi problemi all'Europa, la quale non sembra troppo accorgersene. A sua volta, la debolezza dell'Europa è una sfida anche per gli Stati Uniti e i loro programmi di cui ugualmente gli USA non appaiono troppo consapevoli. Insomma, un difficile disimpegno.

Parte II

L'evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa, giugno-settembre 2013

di Giordano Merlicco

Gli Stati Uniti e i paesi dell'Ue hanno assunto posizioni parzialmente divergenti sull'ipotesi di intervenire militarmente in Siria. L'amministrazione Obama ha accusato Damasco di aver usato armi chimiche contro ribelli e civili, e il presidente americano ha chiesto al Congresso l'autorizzazione per un bombardamento destinato a colpire le strutture dell'esercito siriano necessarie per utilizzare armi chimiche. Tra i paesi europei solo la Francia sembra determinata a partecipare alle operazioni accanto agli Usa, mentre la Gran Bretagna si è ritirata dal fronte interventista in seguito al voto contrario del parlamento di Londra. Germania e Italia hanno messo in guardia contro l'eventualità che un intervento armato in Siria possa provocare la destabilizzazione della regione e inasprire il clima politico internazionale. Al G20 di San Pietroburgo e al consiglio europeo di Vilnius, Usa e Stati europei hanno comunque concordato un documento comune che chiede una "forte reazione" della comunità internazionale in merito al caso delle armi chimiche. La proposta russa, accettata da Damasco, di distruggere l'arsenale chimico siriano sotto controllo Onu ha poi raccolto l'assenso sia degli europei che degli Usa.

Gli Stati Uniti e i paesi dell'Ue seguono con attenzione l'evolversi della situazione in Egitto. Americani ed europei hanno riconosciuto le autorità insediatesi alla guida del paese arabo in seguito alla rimozione manu militari del presidente islamista Morsi, tentando poi di promuovere una ricomposizione politica tra l'esercito e i Fratelli musulmani. Usa e Ue hanno stigmatizzato la repressione seguita al fallimento della mediazione, ma hanno anche ribadito la loro volontà di continuare la cooperazione con l'Egitto, anche nel settore della sicurezza.

Americani ed europei hanno salutato con soddisfazione la ripresa delle trattative tra israeliani e palestinesi. I negoziati sono però fortemente ostacolati dall'accelerazione della costruzione di colonie israeliane nei territori palestinesi. L'Unione Europea ha condannato tale accelerazione ed ha approvato una direttiva che limita la cooperazione con Israele ad enti operanti esclusivamente in territorio israeliano, mentre gli Stati Uniti hanno evitato di criticare apertamente l'operato del governo israeliano.

Il normale andamento delle relazioni tra Usa e Ue è stato turbato dalle rivelazioni sulle attività di spionaggio delle agenzie americane nei confronti di sedi istituzionali e diplomatiche comunitarie e dei singoli Stati membri. Gli europei hanno tuttavia reagito con relativa moderazione, segnalando la volontà di non mettere in discussione i rapporti transatlantici.

Gli Stati Uniti e i paesi europei hanno accolto con favore l'elezione di Hassan Rohani a presidente della Repubblica islamica iraniana. Rohani ha espresso l'intenzione di migliorare i rapporti con Usa e Ue, annunciando anche di voler riprendere i negoziati con gli occidentali sul controverso programma nucleare iraniano.

I paesi impegnati nella missione in Afghanistan hanno confermato la loro intenzione di rispettare la scadenza del 2014 come termine entro il quale ritirare le truppe combattenti dal paese asiatico. Per evitare i rischi di destabilizzazione del paese, americani ed europei hanno comunque offerto il loro sostegno alle forze di sicurezza afgane anche per il periodo successivo ritiro.

La crisi in Siria

Americani ed europei offrono sostegno ai ribelli

Nel corso delle ultime settimane di agosto e delle prime di settembre americani ed europei hanno assunto posizioni parzialmente divergenti su come affrontare la crisi siriana. Sin dall'inizio della rivolta contro il presidente siriano Bashar el Assad, gli Stati Uniti e i paesi europei avevano condannato la repressione operata dalle forze di sicurezza siriane e imposto dure sanzioni contro Damasco. Non era stato però possibile imporre sanzioni nell'ambito delle Nazioni Unite vista l'opposizione di Cina e Russia, membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'Onu. Gli Usa e gli europei avevano quindi adottato sanzioni unilaterali, compreso il divieto di acquistare petrolio dalla Siria e il congelamento dei beni intestati al presidente Assad ed alle più importanti personalità del governo di Damasco. Contemporaneamente, gli occidentali hanno offerto sostegno ad alcune forze di opposizione fornendo aiuti finanziari, armi e addestramento. L'ipotesi di un intervento militare diretto in Siria, tuttavia, è stata per lungo tempo considerata inopportuna sia dall'amministrazione Obama che dalle cancellerie europee.

Uno dei fattori che sconsigliava questa eventualità riguardava la composizione del fronte ribelle siriano, al cui interno militano diverse organizzazioni jihadiste. Queste componenti sono minoritarie negli organismi politici dell'opposizione siriana riconosciuti dagli Usa e dai paesi europei, ma il loro peso è nettamente più rilevante sul terreno militare, anche grazie all'afflusso massiccio di combattenti integralisti provenienti da altri paesi islamici. Il Capo di Stato Maggiore delle forze armate americane, Martin Dempsey, ha dichiarato più volte che, intervenendo in Siria, gli americani rischierebbero di favorire l'ascesa al potere di gruppi jihadisti. Matthew Olsen, direttore del Centro nazionale per il controterrorismo degli Stati Uniti, ha dichiarato che attualmente la Siria è divenuta "il principale terreno di battaglia del jihadismo mondiale", in grado di attrarre anche cittadini statunitensi ed europei di religione islamica. Secondo le cifre fornite da Olsen, infatti, centinaia di combattenti jihadisti operanti in Siria provengono dagli Usa e dai paesi europei. Ciò presenta grandi rischi per la sicurezza interna americana e, soprattutto, europea, poiché questi combattenti

ricevono in Siria un indottrinamento ideologico radicale ed un addestramento paramilitare che potrebbe essere utilizzato, una volta rientrati in Usa e in Europa, contro obiettivi occidentali. Lo stesso timore è stato espresso anche da Gilles de Kerchove, coordinatore dell'Unione Europea per l'anti-terrorismo. A sua volta il ministro degli interni francese, Manuel Carlos Valls, ha definito la partecipazione di combattenti di origine europea all'insurrezione siriana alla stregua di una "bomba a orologeria" innescata contro l'Europa.

Gli Usa accusano Damasco di aver usato armi chimiche e premono per un attacco militare

Tuttavia, a partire dalle ultime settimane di agosto l'amministrazione Obama sembrava aver accantonato le sue perplessità e avere deciso di compiere un attacco militare contro la Siria. Obama ha denunciato l'uso di armi chimiche contro i civili da parte dell'esercito siriano, e ha sostenuto che di fronte a un atto di tale gravità gli Usa non possono restare indifferenti. Secondo i dati forniti dal segretario di stato americano, John Kerry, l'esercito siriano avrebbe ucciso 1429 civili, di cui 426 bambini, in un attacco chimico compiuto il 21 agosto a Damasco. Nel corso degli ultimi due anni, il presidente americano Obama aveva più volte indicato che gli Usa consideravano l'uso di armi non convenzionali una 'linea rossa' che Damasco non avrebbe dovuto oltrepassare. Tuttavia, prima di iniziare le operazioni belliche contro la Siria, l'amministrazione americana ha annunciato di voler richiedere una formale autorizzazione al Congresso, non necessaria a rigor di legge ma utile per dare maggiore copertura politica al presidente Obama, dal momento che l'attacco americano sarebbe avvenuto in assenza di un mandato dell'Onu e senza il sostegno di una significativa coalizione internazionale.

In Europa solo la Francia è decisa a partecipare all'attacco

In Europa l'ipotesi di intervenire militarmente in Siria non ha raccolto un largo consenso. Da tempo Francia e Gran Bretagna si erano pronunciate in favore di un attacco e alla fine di agosto si sono associate alle denunce americane sull'uso di armi chimiche da parte del governo siriano. Tuttavia, quando l'esecutivo britannico ha presentato al parlamento di Londra una risoluzione in favore della partecipazione a un intervento militare, la maggioranza dei deputati britannici si è espressa in senso contrario. Il voto parlamentare ha obbligato il primo ministro David Cameron, fortemente indebolito, a fare marcia indietro e ad annunciare che Londra non parteciperà all'attacco americano. La Francia ha invece confermato la sua volontà di intervenire militarmente e anzi ha accolto l'uscita di scena di Londra dal fronte interventista come un'occasione per acquisire maggiore visibilità sulla scena internazionale. Il governo di Parigi ha comunque dichiarato che l'intervento della Francia contro Damasco è condizionato alla partecipazione degli Usa.

Gli altri paesi europei si sono espressi più o meno nettamente in senso contrario all'ipotesi di intervento. Il governo tedesco ha paventato il rischio di una destabilizzazione nel mondo arabo e islamico, ed ha annunciato che in ogni caso le sue forze armate non parteciperanno alle operazioni belliche. Più sfumata ma identica nella sostanza la posizione del presidente del consiglio italiano, Enrico Letta, che ha dichiarato che l'Italia non intende partecipare all'intervento senza il mandato delle Nazioni Unite (eventualità altamente improbabile, considerata l'opposizione di Cina e Russia). Il ministro della difesa

italiano, Mario Mauro, ha invitato tutti i paesi coinvolti nella crisi siriana a mostrare “prudenza e attenzione” poiché “il deflagrare del conflitto siriano può costituire un incendio per il mondo intero”. Mauro ha inoltre invitato la comunità internazionale a “verificare, prima dell’uso della forza, quali siano le circostanze reali relative all’uso di armi chimiche”.

La spaccatura transatlantica ed intraeuropea si ricompone parzialmente al G20 e a Vilnius...

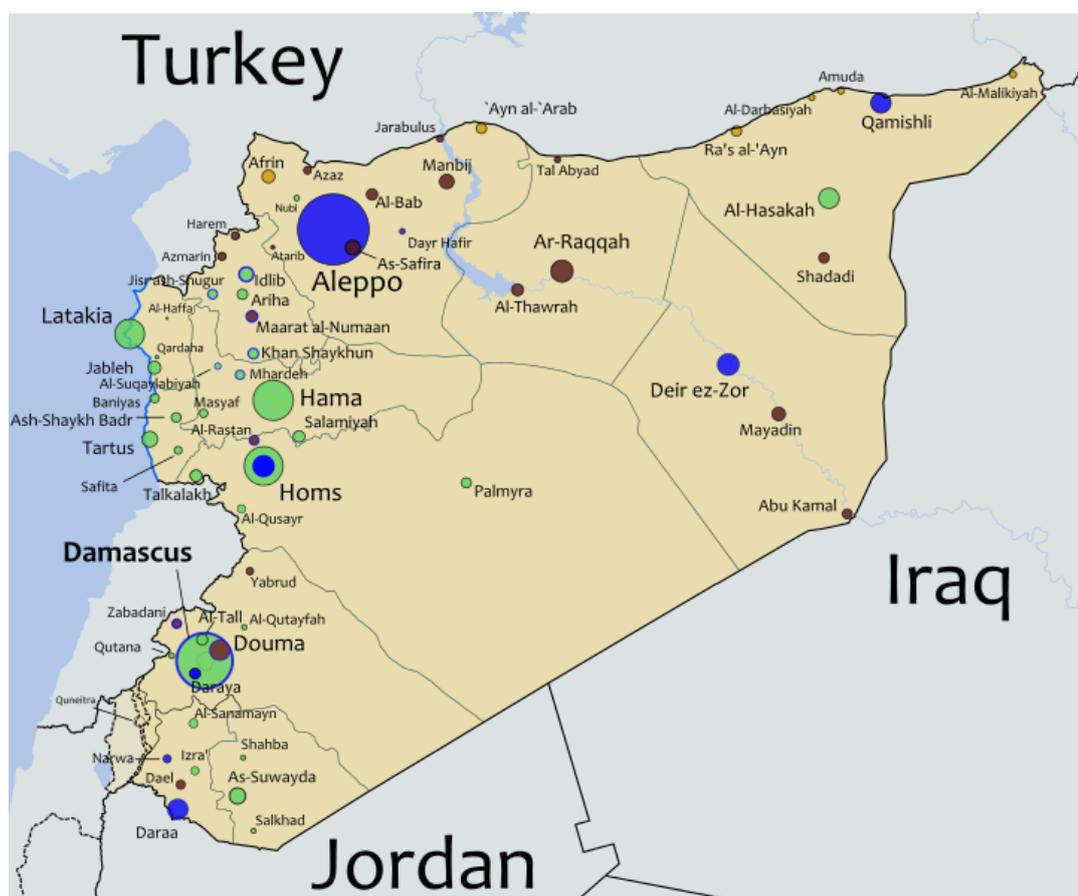
La parziale spaccatura sulla Siria tra europei ed americani, ed anche tra gli stessi Stati membri dell’Ue, sembra essersi ricomposta in seguito all’ultimo incontro G20, svoltosi a San Pietroburgo il 5 ed il 6 settembre, ed alla successiva riunione informale dei ministri degli esteri dell’Unione europea di Vilnius. Il G20 è stato teatro di un duro scontro tra il presidente Obama e il suo omologo russo Vladimir Putin, il quale ha ribadito con forza la sua intenzione di continuare ad appoggiare il governo di Assad con rifornimenti di materiale umanitario e armamenti anche in caso di un intervento militare franco-americano. Nella stessa occasione dieci Stati, tra i quali l’Italia, la Gran Bretagna e la Francia ma non la Germania, hanno sottoscritto un documento proposto da Obama che di fatto accusa il governo siriano dell’uso di armi chimiche e chiede una “forte reazione” della comunità internazionale, anche se non include alcun accenno esplicito ad un intervento militare. Il giorno successivo i ministri degli esteri europei, riuniti a Vilnius, hanno raggiunto una posizione comune che ricalca in sostanza quella espressa dal documento del G20, ma con la precisazione che sarà necessario comunque attendere il rapporto degli ispettori dell’Onu inviati in Siria a verificare l’effettivo utilizzo di armi chimiche (ma non deputati ad indicare l’eventuale responsabile). L’esplicita menzione della necessità di attendere le ispezioni Onu ha consentito anche l’adesione della Germania al documento. Il segretario di Stato americano John Kerry, presente a Vilnius, ha lodato la “dichiarazione forte” degli alleati europei.

...e la proposta russa trova l’accordo di tutti

Una via d’uscita da questa intricata situazione è stata offerta dalla Russia, con una proposta che pare essere stata ideata ai margini del G20. Il 9 settembre il ministro degli esteri russo Serghei Lavrov ha proposto formalmente un accordo in base al quale la Siria accetterà di porre i propri siti di stoccaggio di armi chimiche sotto controllo internazionale, e successivamente di procedere allo smantellamento di tali armamenti. La proposta è stata immediatamente accettata dal ministro degli esteri siriano Walid al-Moallem, a Mosca per colloqui. L’amministrazione americana ha accettato la proposta russa il 14 settembre, dopo tre giorni di riflessione e di colloqui diretti tra il segretario di stato John Kerry e Lavrov. In base all’accordo, ispettori dell’ Organizzazione per la Prevenzione delle Armi chimiche (Organisation for the Prevention of Chemical Weapons, OPCW) avranno accesso agli arsenali siriani e procederanno alla distruzione delle strutture per la produzione di armi chimiche entro novembre, mentre la distruzione di tutti gli armamenti e i materiali è prevista entro la metà del 2014. Non c’è però accordo su quali misure il Consiglio di Sicurezza Onu dovrebbe adottare se la Siria non collaborasse. Gli Stati Uniti, timorosi che l’accordo possa essere utilizzato dalla Siria per prendere tempo, si dichiarano pronti all’uso della forza in caso di mancato rispetto di quanto pattuito.

L'accordo è stato salutato con soddisfazione dagli Stati membri dell'Ue. Francia e Gran Bretagna hanno cantato vittoria, sostenendo che la minaccia dell'uso della forza abbia costretto il regime siriano ad ammettere l'esistenza delle armi chimiche ed a sottoporsi al controllo della comunità internazionale, mentre la Germania ha sottolineato come la proposta rappresenti un significativo passo avanti verso una soluzione negoziata del conflitto in Siria. Il 14 settembre l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Ue, Catherine Ashton, ha poi offerto all'OPCW il sostegno tecnico degli Stati membri dell'Ue in possesso di capacità per la messa in sicurezza, lo smantellamento e la distruzione di armamenti chimici.

Nel frattempo, è giunto il rapporto degli ispettori dell'Onu in merito all'utilizzo di armi chimiche nel conflitto siriano: gli ispettori hanno certificato l'effettivo utilizzo di tali armamenti, ma non hanno indicato esplicitamente il responsabile. Secondo Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti i particolari contenuti nel rapporto porterebbero ad identificare il regime siriano come unico possibile responsabile: opinione condivisa anche dal segretario generale dell'Onu Ban ki-Moon, ma rigettata dalla Russia.



Carta della Siria. Le località controllate dall'esercito sono indicate in verde, quelle controllate dagli insorti in blu, e quelle contese tra i due schieramenti in marrone. In giallo le località controllati dai curdi, che nel corso del conflitto stanno tentando di ritagliarsi uno statuto di autonomia all'interno del territorio siriano.

La crisi in Egitto

Negli ultimi mesi americani ed europei hanno seguito attentamente l'evolversi della situazione in Egitto. Dalla caduta di Mubarak il paese sta attraversando una fase politica molto complessa, aggravata dal peggioramento della situazione economica. Il 4 luglio l'esercito egiziano ha rimosso il presidente Mohammed Morsi, espressione dell'organizzazione islamista della Fratellanza musulmana, e lo ha posto in stato di arresto. Contro di lui sono state successivamente formulate le accuse di spionaggio, assassinio e sequestro di persona. Contemporaneamente, l'esercito ha sospeso la costituzione e promosso la formazione di un governo ad interim guidato dall'ex ministro delle Finanze Hazem el Beblawi. Alla presidenza della repubblica è stato nominato il presidente della corte costituzionale, Adly Mansour. Il colpo di mano dell'esercito è avvenuto in seguito alla contestazione dell'operato di Morsi da parte di ampi settori dell'opinione pubblica egiziana, fortemente divisa tra sostenitori e oppositori dei Fratelli musulmani. Di fronte alle manifestazioni di piazza contro il governo Morsi, il presidente americano Obama aveva preso le distanze dalla Fratellanza musulmana invitandola a dialogare con l'opposizione e a formare un governo più inclusivo. Il primo luglio il presidente degli Usa aveva incitato Morsi a "dimostrare che è ricettivo alle istanze di chi protesta".

Usa e Ue avallano la
deposizione di
Morsi..

In Europa e negli Stati Uniti le reazioni alla deposizione di Morsi sono state sostanzialmente moderate, e tanto gli americani che gli europei hanno evitato di condannare apertamente il colpo di stato. L'amministrazione americana ha anzi evitato di utilizzare questa espressione per indicare il cambiamento di governo imposto dai militari. Definire l'accaduto come "colpo di stato" avrebbe infatti costretto l'amministrazione Obama a interrompere l'invio di aiuti economici e militari in Egitto, ai sensi di una legge che impedisce l'assistenza a governi golpisti. Un aperto sostegno al rovesciamento della Fratellanza musulmana è giunto dal segretario di stato americano, John Kerry, che il primo agosto ha dichiarato che "milioni e milioni di persone hanno chiesto all'esercito di intervenire" e che, nel momento in cui hanno depresso Morsi, i militari egiziani stavano "ripristinando la democrazia". Più cauto l'atteggiamento dei paesi europei. Il ministro degli esteri britannico, William Hague, ha affermato che il governo di Londra "non appoggia l'intervento dei militari" nella politica egiziana, assicurando però che intende continuare a collaborare con "le persone che sono al potere in Egitto" poiché "questa è la realtà della politica estera". Il ministro degli esteri francese, Laurent Fabius, si è limitato a prendere atto "degli sviluppi accaduti (...) in Egitto in una situazione estremamente tesa e deteriorata".

... ma cercano di
favorire una
transizione
democratica

Dopo aver preso atto della rimozione di Morsi e aver riconosciuto le nuove autorità del paese, gli Stati Uniti e i paesi europei si sono impegnati nel tentativo di contenere la crisi in corso. Obiettivo degli occidentali è evitare che la contrapposizione tra sostenitori e oppositori di Morsi possa destabilizzare l'Egitto, un'eventualità che potrebbe avere gravi conseguenze in tutto il Medio oriente. A tal fine Usa e Ue hanno incitato i militari a promuovere una transizione politica che preveda come tappa finale lo svolgimento di elezioni

politiche. Il presidente americano Obama ha invitato i militari egiziani ad “agire rapidamente e responsabilmente per restituire il più presto possibile la piena autorità a un governo civile democraticamente eletto”. Gli Stati Uniti hanno inoltre condannato l’arresto dei dirigenti della Fratellanza musulmana da parte dell’esercito egiziano. Posizioni simili sono state assunte dagli europei. L’Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell’Ue, Catherine Ashton, ha incitato i militari a rilasciare i prigionieri politici, ivi compreso il deposto presidente Morsi, e a promuovere un processo che porti alla stesura di una nuova costituzione e ad elezioni.

Fallisce la
mediazione tra
militari e Fratelli
musulmani

Americani ed europei hanno inoltre cercato di operare una riconciliazione tra l’esercito e i Fratelli musulmani, prevedendo l’ipotesi che questi ultimi potessero essere rappresentati in un governo di larghe intese. A tal fine Catherine Ashton si è recata in Egitto il 29 luglio per mediare un accordo. Ashton ha incontrato il capo dell’esercito e ministro della Difesa, generale Abdel Fattah Al-Sisi, e anche il deposto presidente Morsi, nel luogo segreto dove è relegato dai militari. L’Alto rappresentante non però è riuscita a raggiungere l’obiettivo che si era prefissa. I tentativi di mediazione sono stati inizialmente ostacolati dal rifiuto, da parte di Morsi e dei Fratelli musulmani, di avallare la loro rimozione *manu militari* dal governo del paese; né essi hanno voluto accettare una partecipazione al governo che li avrebbe subordinati ai militari e ad altre forze politiche. Nella fase successiva delle trattative sembra invece che siano state le forze armate egiziane a respingere una proposta di soluzione negoziata elaborata da americani ed europei. L’inviato speciale dell’Ue per il Mediterraneo meridionale, Bernardino Leon, ha sostenuto infatti che responsabili del fallimento della trattativa sarebbero le forze armate. Secondo Leon la mediazione di Usa e Ue aveva permesso di redigere una bozza di accordo approvata dalla Fratellanza musulmana, ma rifiutata dall’esercito.

Il fallimento della mediazione occidentale ha coinciso con un inasprimento dello scontro tra il nuovo governo e la Fratellanza musulmana, che nel frattempo aveva puntato sulle proteste di piazza reclamando la liberazione di Morsi e il ripristino della situazione precedente il golpe. I militari egiziani hanno lanciato un ultimatum chiedendo ai sostenitori di Morsi di porre fine alle manifestazioni di protesta e sgomberare le piazze: respinto l’ultimatum, l’esercito ha quindi imposto lo stato d’emergenza e iniziato una dura repressione nei confronti dei Fratelli musulmani, costata la vita, a seconda delle diverse fonti, ad almeno un migliaio di simpatizzanti del movimento islamico. Gli Stati Uniti e i paesi europei hanno condannato le violenze, auspicando la ripresa del dialogo politico come unica possibilità per risolvere la crisi in atto in Egitto. Il presidente americano Obama ha dichiarato: “deploriamo la violenza contro i civili e sosteniamo il diritto a (...) manifestare pacificamente”. Il ministro degli esteri francese Laurent Fabius ha condannato le “sanguinose violenze” e incitato “le parti coinvolte a rifiutare la spirale dello scontro”. La Francia ha comunque sostenuto che la crisi egiziana rimane una questione interna al paese arabo: Fabius ha infatti dichiarato che “nessun paese può imporre una soluzione all’Egitto” e che “tocca agli egiziani fare le loro scelte”, mentre il presidente francese Hollande ha affermato di non voler “partecipare a una ingerenza nella vita politica egiziana”,

ribadendo l'esigenza di contemperare il diritto di manifestare con le esigenze della sicurezza.

Gli Usa annullano le manovre con l'esercito egiziano

Le misure messe in atto dagli occidentali per segnalare la propria disapprovazione nei confronti delle forze armate egiziane sono state tuttavia abbastanza contenute. Gli Stati Uniti hanno cancellato le manovre militari congiunte "Bright Star 2013", che avrebbero dovuto svolgersi in settembre in Egitto; oltre a militari americani ed egiziani, esse avrebbero visto la partecipazione di diversi paesi, tra cui l'Italia e altri Stati europei. Gli Stati Uniti hanno inoltre sospeso la consegna, prevista da accordi siglati precedentemente, di quattro velivoli militari alle forze armate egiziane. Il portavoce del Pentagono, George Little, ha affermato che a causa degli eventi in corso in Egitto, la consegna degli aerei "non sarebbe appropriata". Little ha comunque ribadito che gli americani rimangono impegnati a mantenere solide relazioni militari con l'Egitto, che rappresentano "un fondamento del nostro partenariato strategico con l'Egitto" e costituiscono "un pilastro della stabilità regionale".

L'Ue limita la fornitura di armamenti

In occasione della riunione straordinaria del Consiglio affari esteri dell'Unione europea del 21 agosto, l'Unione Europea ha interrotto i trasferimenti dai paesi europei all'Egitto di una lista di armi ed equipaggiamenti "che potrebbero essere usate nella repressione interna". Il Consiglio non ha precisato nel dettaglio le misure da adottare per rendere effettivo il provvedimento, i cui modi di applicazione sono stati dunque delegati ai singoli stati membri. L'Unione europea ha comunque evitato di sanzionare in generale il commercio di armamenti con l'Egitto: l'esportazione di materiali per la difesa rimane dunque consentita, così come il proseguimento dei programmi di sicurezza tra l'Ue e il Cairo. L'Alto rappresentante Ashton ha affermato in proposito che i paesi europei desiderano continuare ad intrattenere "solidi rapporti" con l'Egitto, esprimendo inoltre la sua disponibilità a svolgere un ruolo di mediazione tra le varie forze politiche egiziane. Il ministro degli esteri britannico, William Hague, ha spiegato che la posizione assunta dall'Ue riflette la necessità di contemperare due distinte esigenze. Da un lato occorre mostrare all'esercito egiziano che la repressione da esso condotta avrà delle "conseguenze" sui rapporti con l'Ue: d'altronde, secondo Hague, l'Ue deve anche evitare di sostenere una delle parti coinvolte nella crisi interna egiziana. Allo stesso modo il ministro degli esteri olandese Franciscus Cornelis Gerardus Maria Timmermans ha affermato che "non sarebbe prudente" inviare armi all'esercito egiziano nel corso dell'attuale crisi, ma che l'Egitto è paese troppo importante perché l'Ue interrompa la cooperazione con il Cairo.

Americani ed europei decisi a evitare la destabilizzazione dell'Egitto

Per le sue dimensioni demografiche, la sua storia e la sua posizione geografica, l'Egitto è considerato il paese chiave per l'equilibrio dell'intero mondo arabo. Americani ed europei vogliono quindi scongiurarne la destabilizzazione. La frontiera con Israele lo rende un attore imprescindibile del conflitto arabo-israeliano, mentre il canale di Suez rimane uno snodo fondamentale tanto dal punto di vista commerciale come da quello militare. La destabilizzazione dell'Egitto avrebbe dunque ripercussioni pesanti tanto nell'Africa settentrionale

che nei paesi arabi. L'ipotesi di una guerra civile sembra comunque decisamente improbabile, poiché i Fratelli musulmani non sembrano per il momento in grado di contrastare militarmente il potere dell'esercito, né alcun attore esterno sembra interessato a sostenere la Fratellanza in caso di guerra civile. Tuttavia, in reazione alla repressione dei militari, i movimenti islamici potrebbero essere tentati dall'ipotesi di ricorrere ad attentati e atti di sabotaggio: un'ipotesi realistica soprattutto nella regione del Sinai, dove tra luglio e agosto sono stati già compiuti diversi attacchi, costati la vita a decine di soldati egiziani.

Gli Stati Uniti e i paesi europei stanno quindi lavorando per una ricomposizione politica della crisi egiziana per limitare il rischio che, di fronte all'impossibilità di percorrere la via legalitaria, una parte degli islamisti egiziani possa essere tentata dalla lotta armata. Di conseguenza gli occidentali sono scettici in merito alla proposta, avanzata da alcuni componenti dell'attuale governo egiziano, di mettere fuori legge la Fratellanza musulmana. Il ministro degli esteri italiano, Bonino, ha dichiarato in proposito che "sradicare la Fratellanza significa spingere alcuni di loro su posizioni estremistiche". In ogni caso, nel contesto politico egiziano, americani ed europei continueranno a fare affidamento soprattutto sulle forze armate egiziane. L'esercito è storicamente il più importante attore della vita politica egiziana e, dalla proclamazione della repubblica nel 1952 fino alla caduta di Mubarak, tutti i capi di stato egiziani provenivano dalle forze armate. Da oltre trenta anni, inoltre, i militari egiziani ricevono circa 1,2 miliardi di dollari annui dagli Stati Uniti, una cifra che si è mantenuta costante nonostante le variazioni negli aiuti di natura civile forniti da Washington all'Egitto. Ciò ha contribuito a rendere le forze armate egiziane garanti dell'adesione del paese alle politiche mediorientali degli Stati Uniti e dell'inquadramento dell'Egitto all'interno del sistema di alleanze occidentali.

Il conflitto arabo-israeliano

Usa e Ue accolgono con soddisfazione la ripresa del dialogo israelo-palestinese...

Gli Stati Uniti e l'Europa hanno accolto con soddisfazione il rilancio dei negoziati di pace tra il governo israeliano e l'Autorità nazionale palestinese (Anp). La ripresa dei colloqui è avvenuta in seguito alle forti pressioni degli Usa, che negli ultimi mesi si sono impegnati fermamente a ricondurre le parti al tavolo negoziale. Un ruolo di primo piano in proposito è stato svolto dal segretario di stato John Kerry, che si è recato più volte nella regione per incontrare i vertici palestinesi e quelli israeliani. Attualmente i colloqui sono ancora in una fase iniziale, tuttavia il calendario stabilito dagli americani prevede di raggiungere una base per l'eventuale accordo di pace entro i primi mesi del 2014. Secondo gli Stati Uniti, le trattative dovrebbero prendere come base per il futuro Stato palestinese i territori occupati nel 1967 da Israele, salva la possibilità per le parti di operare scambi di territori mutualmente concordati. Da parte loro i paesi europei hanno da tempo espresso la loro convinzione che i territori occupati nel 1967 dovrebbero essere la base negoziale sui cui concordare i limiti territoriali del futuro Stato palestinese. Il presidente americano Obama ha inoltre proposto di risolvere la questione dei profughi palestinesi riconoscendo loro il diritto di insediarsi nei territori assegnati ai palestinesi dall'eventuale accordo di pace,

escludendo quindi per essi la possibilità di tornare a vivere in quello che oggi è territorio israeliano. Tale eventualità è da sempre fermamente esclusa da Tel Aviv, e altrettanto fortemente voluta dai palestinesi.

... ma il negoziato si
preannuncia molto
difficile

Una delle questioni che continua a causare aspre divergenze tra israeliani e palestinesi è il sostegno dato dal governo israeliano all'espansione delle colonie ebraiche in Cisgiordania e a Gerusalemme est. Precedentemente i palestinesi si erano rifiutati di riprendere i negoziati con gli israeliani senza un preventivo congelamento delle costruzioni nelle colonie ebraiche. Le pressioni americane hanno infine indotto l'Anp a tornare al tavolo negoziale senza porre condizioni preliminari: tuttavia la questione rimane aperta e minaccia il proseguimento dei colloqui. Per mostrare la propria disponibilità nei confronti dell'Anp, l'esecutivo israeliano ha liberato un centinaio di palestinesi detenuti da oltre venti anni nelle prigioni israeliane. Il premier israeliano, Benjamin Netanyahu, ha tuttavia respinto l'idea di porre fine alle costruzioni delle colonie israeliane. Tra luglio e agosto, al contrario, il governo di Tel Aviv ha anzi autorizzato la costruzione di oltre duemila nuovi alloggi nelle colonie in terra palestinese.

L'Ue limita i propri
rapporti con le
colonie ebraiche

Gli Stati Uniti hanno evitato di criticare apertamente il governo di Tel Aviv, anche se in varie occasioni l'amministrazione americana ha lasciato intendere di non approvare l'espansione degli insediamenti ebraici nei territori arabi. Gli Usa hanno anche respinto l'ipotesi, sostenuta dai palestinesi, che i negoziati di pace possano essere interrotti in seguito al mancato congelamento delle costruzioni israeliane in Cisgiordania e nella parte orientale di Gerusalemme. Al contrario, l'Unione Europea ha biasimato in modo netto le costruzioni israeliane nei territori arabi. Michael Mann, portavoce dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Ue Catherine Ashton, ha ricordato che "le colonie israeliane in Cisgiordania sono illegali secondo il diritto internazionale e minacciano di rendere impossibile la soluzione dei due Stati".

Il 30 giugno, l'Ue ha inoltre emanato una Direttiva che vieta la cooperazione con enti israeliani che svolgono attività nei territori arabi occupati da Israele in seguito alla guerra del 1967. Tra di essi rientrano non solo Gaza e la Cisgiordania ma anche le alture del Golan, territorio siriano di fatto annesso in modo unilaterale da Tel Aviv. Israele dovrà quindi garantire che tutti i progetti di cooperazione con l'Unione Europea si svolgano all'interno dei confini del 1967. La Direttiva avrà effetti limitati, perché è applicabile solo alle istituzioni comunitarie e non alle relazioni intrattenute con Israele dai singoli stati membri dell'Ue. Tuttavia, rischia di impedire la partecipazione di istituzioni israeliane ad Horizon 2020, il programma quadro europeo di finanziamento per la ricerca e l'innovazione che metterà a disposizione 80 miliardi di euro per attività scientifiche tra il 2014 ed il 2020. Ashton ha affermato che la Direttiva non rappresenta una novità, poiché essa non fa che ribadire che l'Ue considera illegali le colonie israeliane. Il premier israeliano Netanyahu ha condannato duramente la direttiva europea, ribadendo che il suo governo non intende cambiare politica in merito agli insediamenti. Anche gli Usa hanno esortato l'Ue a riconsiderare la decisione, sostenendo per bocca di Kerry che la Direttiva rischi di danneggiare il processo di pace. Da parte loro, i palestinesi hanno

invece accolto con soddisfazione la mossa europea, ritenendo che dopo una lunga serie di prese di posizione verbali contro le colonie, l'Ue sia finalmente passata ai fatti.

La ripresa dei colloqui di pace costituisce senza dubbio una buona notizia per americani ed europei. Ciononostante numerosi ostacoli rendono difficile fare previsioni sul loro esito. Di questa complessità sono perfettamente coscienti gli Stati Uniti, che rimangono l'unico attore capace di indurre israeliani e palestinesi a sedersi al tavolo dei negoziati – anche se non sembrano essere disposti ad indurre Israele a passi indietro sulle colonie. Il presidente americano Obama ha dichiarato che il rilancio del negoziato costituisce “un passo nella giusta direzione”, ma ha aggiunto che per assicurare un esito positivo occorre ancora lavorare molto, mentre le parti dovrebbero essere pronte a compiere “scelte dolorose”. Similmente, il segretario di stato americano Kerry ha dichiarato che nonostante tutte le difficoltà che si frappongono al raggiungimento di un accordo di pace, le conseguenze di uno stallo sarebbero state comunque peggiori di un negoziato incompiuto. Oltre alla questione delle colonie, israeliani e palestinesi sono divisi da altri importanti problemi la cui soluzione è essenziale per raggiungere un accordo di pace definitivo. Tra essi figurano il riconoscimento del carattere ebraico dello stato di Israele, fortemente voluto da Netanyahu e osteggiato dai palestinesi, e il destino di Gerusalemme, considerata da entrambe le parti come propria “capitale spirituale”.



Mappa di Israele e dei territori occupati nel 1967 (in verde). La Striscia di Gaza è stata evacuata dai coloni israeliani nel 2005, ma Israele mantiene il controllo dello spazio aereo e marittimo dell'area. Le alture del Golan rientrano nei confini internazionalmente riconosciuti della Siria ma sono occupata da Israele.

Il 'datagate'

Documenti rivelano
l'ampiezza dei
programmi di
spionaggio degli Usa

Negli ultimi mesi le relazioni tra gli Stati Uniti e i paesi europei hanno rischiato di essere danneggiate dalla pubblicazione di documenti riservati da parte di Edward Snowden, un tecnico informatico che aveva lavorato per la *Central Intelligence Agency* (Cia) e la *National Security Agency* (Nsa). Spinto dal desiderio di denunciare l'invasività delle attività dei servizi segreti americani, Snowden ha rivelato che gli Stati Uniti gestiscono un vasto programma di spionaggio condotto anche ai danni dei cittadini e dei governi europei. Secondo queste rivelazioni, i servizi segreti americani spiano regolarmente varie sedi diplomatiche ed istituzionali sia dell'Unione Europea che dei suoi singoli Stati membri. Oltre ai metodi tradizionali di sorveglianza, le agenzie governative degli Stati Uniti si avvalgono anche di mezzi informatici, grazie alla cooperazione offerta dalle più importanti imprese del settore, tra cui Google, Yahoo, Facebook e Microsoft. Le autorità di Washington hanno ammesso l'esistenza

del programma di intercettazioni denunciato da Snowden, minimizzandone però la portata e giustificandolo con le esigenze della sicurezza nazionale. Il presidente americano Obama ha sostenuto che grazie alle attività di sorveglianza sono stati sventati decine di attacchi terroristici. Obama ha affermato inoltre che le attività denunciate da Snowden avvengono nei limiti consentiti dalle leggi e che il Congresso degli Usa ne è regolarmente informato.

Gli europei condannano le intercettazioni a loro danno...

In Europa la pubblicazione dei documenti da parte di Snowden ha suscitato un certo imbarazzo e diversi paesi, tra cui Francia e Germania, hanno chiesto a Washington di fornire spiegazioni in proposito. In generale gli europei hanno condannato le attività spionistiche degli Usa: il ministro della giustizia tedesco, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, ha affermato ad esempio che è inconcepibile che “i nostri amici negli Stati Uniti trattino gli europei come dei nemici”, mentre il ministro degli esteri del Lussemburgo, Jean Asselborn, ha definito “disgustoso” lo spionaggio americano ai danni degli europei. All’inizio di luglio il Parlamento dell’Ue ha approvato una risoluzione che condanna le attività di spionaggio condotte dagli Usa e mette in guardia sugli effetti che esse potrebbero avere sul futuro dei rapporti transatlantici. La Francia e il commissario alla giustizia dell’Ue, Viviane Reding, hanno inoltre ventilato l’ipotesi di interrompere le trattative sull’accordo di libero commercio transatlantico, in attesa di ricevere delucidazioni da parte degli Usa.

...senza però mettere in discussione i rapporti tra Usa e Ue

Nel complesso, tuttavia, le reazioni europee alle rivelazioni di Snowden sono state improntate a uno spirito di moderazione e nessuno, all’interno dell’Ue, ha auspicato seriamente di rivedere i rapporti con Washington. La cancelliera tedesca, Angela Merkel, ha dichiarato che gli Usa rimangono il principale alleato degli europei e che “una buona amicizia può superare un momento di difficoltà”. Anche la minaccia di conseguenze sulle trattative per la stesura dell’accordo di libero commercio tra Usa e Ue sembra più diretta a rafforzare la propria posizione negoziale che non a mettere effettivamente in atto ritorsioni contro Washington. Si può dunque prevedere che la rivelazione delle intercettazioni americane a danno degli europei non avrà conseguenze durature sull’andamento dei rapporti transatlantici.

Il programma nucleare dell’Iran

Usa e Ue determinati ad arrestare il programma nucleare iraniano

Americani ed europei rimangono preoccupati per lo sviluppo del programma nucleare iraniano. Il governo di Teheran ha sempre affermato che obiettivo del programma è la produzione di energia per usi civili. Diversamente, gli Stati Uniti e i paesi europei temono che l’obiettivo degli iraniani sia la produzione di ordigni atomici, un’eventualità che altererebbe radicalmente l’equilibrio di potere nella regione mediorientale. Per indurre gli iraniani a interrompere il proprio programma nucleare americani ed europei hanno imposto dure sanzioni contro Teheran, alcune delle quali sono state decise di concerto con la comunità internazionale nell’ambito del Consiglio di Sicurezza dell’Onu. Tuttavia Usa e Ue hanno anche promosso sanzioni più stringenti in modo unilaterale. Le sanzioni europee ed americane hanno colpito non solo le imprese iraniane

direttamente legate al programma nucleare ma anche quelle legate al settore petrolifero, che costituisce la principale ricchezza del paese. Le sanzioni hanno avuto un pesante impatto sull'economia iraniana e hanno provocato negli ultimi mesi un forte deprezzamento della moneta iraniana, il rial. Nonostante le sanzioni, Usa e Ue hanno comunque mantenuto aperto il dialogo con Teheran, nella convinzione che la via diplomatica sia quella più indicata per risolvere la disputa. I colloqui con gli iraniani avvengono attraverso il gruppo dei 5+1, che comprende, oltre all'Iran, i cinque paesi membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'Onu (Cina, Francia, Germania, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti), più la Germania.

Usa e Ue accolgono
con favore l'elezione
di Rohani

Americani ed europei hanno accolto con soddisfazione il risultato delle elezioni presidenziali svoltesi il 14 giugno in Iran che hanno visto la netta vittoria del religioso Hassan Rohani, considerato il più moderato tra i candidati di primo piano. Il nuovo presidente iraniano si è pronunciato in favore del dialogo con gli Usa ed i paesi europei, e ha espresso l'intenzione di adottare un'impostazione politica improntata alla moderazione. Rohani ha affermato che l'Iran assumerà un atteggiamento trasparente in merito al programma nucleare e che intende mostrare al mondo che le decisioni iraniane "sono pienamente in linea con le norme del diritto internazionale". L'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Ue, Catherine Ashton, ha dichiarato che l'Ue è fermamente convinta dell'opportunità di "lavorare insieme alla dirigenza iraniana per raggiungere rapidamente una soluzione diplomatica alla questione del nucleare". Gli Stati Uniti hanno mostrato maggiore prudenza, ma hanno comunque ribadito la loro volontà di dialogare con Teheran, anche attraverso il ricorso a un negoziato bilaterale. In ogni caso il presidente Obama ha escluso la possibilità di rimuovere le sanzioni prima che l'Iran abbia compiuto gesti che mostrino in modo concreto la sua volontà di cambiare atteggiamento.

Senza dubbio l'elezione del nuovo presidente iraniano faciliterà la ripresa del dialogo tra Teheran e gli occidentali. Rohani ha mostrato la volontà di cambiare rotta rispetto all'atteggiamento apertamente ostile del suo predecessore, Mahmud Ahmadinejad, e ha auspicato persino la ripresa di un dialogo diretto con gli Usa, con cui l'Iran ha interrotto le relazioni diplomatiche sin dal 1979. Tuttavia, ciò non significa che il nuovo capo di stato iraniano voglia rinunciare al programma nucleare, considerato in Iran non solo come importante questione economica ma anche come simbolo di prestigio internazionale. Rohani ha infatti ribadito che per stabilire un dialogo efficace Usa e Ue dovrebbero preventivamente riconoscere "il diritto dell'Iran ad arricchire l'uranio per scopi pacifici". In secondo luogo il presidente Rohani ha espresso la sua convinzione che, affinché i colloqui portino i frutti desiderati, anche Usa e Ue dovrebbero cambiare il proprio atteggiamento nei confronti di Teheran, argomentando che "né le sanzioni né le minacce" avranno effetti sull'Iran. Se dunque sembra facile prevedere la ripresa del negoziato tra l'Iran e gli occidentali, il raggiungimento di una soluzione diplomatica alla questione del nucleare sembra molto più lontano. Secondo molti osservatori, del resto, le differenze tra le varie componenti politiche iraniane riguardano più la politica interna che non il nucleare o la politica estera; lo sviluppo del nucleare sarebbe anzi considerato

dagli iraniani un importante obiettivo nazionale, cui pochi sembrano disposti a rinunciare in cambio di rapporti cordiali con Usa e Ue.

Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu sull'Iran

Risoluzione 1696

adottata il 31 luglio 2006 in base all'art. 40 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (ammonimento sul possibile ricorso a misure punitive da parte del Consiglio di sicurezza nei casi in cui il Consiglio ritenga a rischio la pace e la sicurezza internazionali)

- chiede la sospensione delle attività legate all'arricchimento dell'uranio e alla separazione del plutonio
- esorta l'Iran ad intensificare la cooperazione con l'Aiea
- dà solenne approvazione all'offerta di cooperazione economica, dialogo politico e assistenza nucleare civile avanzata da Francia, Germania e Gran Bretagna con l'appoggio di Usa, Cina e Russia, in cambio dell'adeguamento da parte dell'Iran alle richieste dell'Onu

Risoluzione 1737

adottata il 23 dicembre 2006 in base all'art. 41 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (misure punitive non concernenti l'uso della forza)

- proibisce l'esportazione in Iran di materiali e tecnologie legate all'arricchimento e alla produzione di acqua pesante (un elemento funzionale alla produzione di plutonio), nonché alla costruzione di missili balistici*
- richiede il congelamento dei titoli finanziari detenuti all'estero da alcune persone fisiche e giuridiche coinvolte nel programma nucleare iraniano
- invita gli stati a informare uno speciale comitato del Consiglio di Sicurezza (creato dalla risoluzione stessa) dell'ingresso nei loro territori di personalità iraniane coinvolte nelle attività nucleari

*Sono escluse le forniture russe per il reattore nucleare di Bushehr, che la Russia sta completando per conto dell'Iran.

Risoluzione 1747

adottata il 24 marzo 2007 in base all'art. 41 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (misure punitive non concernenti l'uso della forza)

- estende la lista di persone fisiche e giuridiche soggette a sanzioni e vigilanza
- interdice l'importazione di armi dall'Iran
- richiede di esercitare particolare vigilanza sul trasferimento all'Iran di armamenti pesanti

- richiede di esercitare particolare vigilanza sulle attività estere di banche iraniane, in particolare la Banca Sepah e alcuni istituti gestiti dal Corpo di guardie rivoluzionarie dell'Iran (i pasdaran)
- richiede la sospensione di nuovi crediti o altre forme di finanziamento o assistenza al governo dell'Iran (ad eccezione di misure umanitarie)

Risoluzione 1803

adottata il 3 marzo 2008 in base all'art. 41 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (misure punitive non concernenti l'uso della forza)

- estende la lista di persone fisiche e giuridiche soggette a sanzioni e vigilanza
- invita a ridurre la concessione di crediti alle esportazioni ad aziende con affari in Iran che potrebbero contribuire al finanziamento delle attività nucleari o missilistiche dell'Iran
- include nella lista delle banche iraniane le cui attività estere sono sotto esame la Banca Saderot e la Banca Melli
- invita gli Stati membri a ispezionare carichi diretti in Iran sospettati di trasportare materiale o tecnologie che potrebbero essere impiegate nei programmi nucleare e missilistico dell'Iran

Risoluzione 1835

adottata il 27 settembre 2008

- prende nota delle dichiarazioni dei ministri degli esteri dei paesi del P5+1 riguardo allo sforzo diplomatico sulla questione
- riafferma l'impegno ad una soluzione negoziata nel quadro del P5+1
- richiede all'Iran di conformarsi senza ulteriori ritardi alle risoluzioni precedenti ed alle richieste dell'Aiea

Risoluzione 1929

adottata il 9 giugno 2010 in base all'art. 41 del Capitolo VII della Carta dell'Onu (misure punitive non concernenti l'uso della forza)

- proibisce all'Iran di intraprendere ogni tipo di attività legata alla produzione di missili balistici, nonché di investire all'estero nel settore nucleare (compresa l'estrazione dell'uranio) e in quello missilistico
- estende la lista di prodotti di potenziale applicazione nei settori nucleare e missilistico soggetti ad embargo (l'Iran non può né importarli né esportarli)
- impone un embargo sulla vendita all'Iran di sistemi d'arma pesante (carrichi armati, mezzi corazzati da combattimento, pezzi d'artiglieria di grosso calibro, aerei da combattimento, elicotteri d'assalto, navi da guerra, missili o sistemi missilistici), proibisce di fornire all'Iran assistenza per la produzione o manutenzione di tali sistemi d'arma, e richiede vigilanza sulla vendita all'Iran di altri sistemi d'arma
- impone agli stati membri dell'Onu di ispezionare i carichi sospetti di trasportare materiale proibito in Iran sul loro territorio, li invita a cooperare in caso di ispezioni in acque internazionali e a sequestrare i prodotti proibiti, e proibisce loro di fornire ogni tipo di assistenza (anche fornitura di acqua) ai carichi sospetti

- richiede agli stati di esercitare vigilanza sulle attività delle compagnie iraniane preposte al trasporto merci via mare (le *Iran Shipping Lines*) e aria, e congela i titoli detenuti all'estero da tre compagnie delle *Iran Shipping Lines*
- proibisce ogni servizio finanziario con l'Iran – compresi i contratti di assicurazione e contrassicurazione – che potrebbe finanziare i programmi nucleare e balistico
- proibisce ogni tipo di relazione interbancaria con le banche iraniane, qualora sussista il sospetto che queste siano collegate ad attività di proliferazione
- ordina di esercitare vigilanza sulle relazioni con compagnie legate al Corpo dei guardiani della rivoluzione islamica e congela i titoli di quindici di tali compagnie
- estende la lista di individui e società soggetti a restrizioni finanziarie e la lista di individui a cui negare il visto
- istituisce un panel di membri Onu per monitorare l'attuazione delle sanzioni

La missione in Afghanistan

I paesi impegnati nella missione Isaf confermano la scadenza del 2014, ma la presenza occidentale non cesserà

I paesi impegnati nella missione a guida Nato *International Security Assistance Force* (Isaf) in Afghanistan hanno confermato la volontà di rispettare le scadenze fissate da Obama per il ritiro delle truppe combattenti. Il piano elaborato dall'amministrazione americana prevede che i militari impegnati nella missione vengano rimpatriati entro la fine del 2014. Le operazioni per il ritiro si stanno svolgendo in maniera graduale e rispetto agli anni precedenti l'ammontare degli effettivi del contingente Isaf si è già notevolmente ridotto, mentre il 90% delle basi militari nel paese è stato abbandonato. Attualmente sono circa 100.000 i militari stranieri presenti nel paese asiatico; di questi, poco meno di 70.000 sono americani. La principale preoccupazione degli Usa e degli alleati è evitare che la stabilità dell'Afghanistan possa essere messa a repentaglio, dopo il ritiro Nato, da una recrudescenza delle attività della guerriglia dei talebani. Il ritiro finora effettuato ha infatti già permesso una riacutizzazione delle attività militari dei talebani, che secondo l'Onu ha provocato un aumento del 30% delle vittime civili nei primi tre mesi dell'anno rispetto allo stesso periodo del 2012. Di conseguenza gli Stati Uniti si sono impegnati, insieme agli alleati della Nato, a sostenere le forze di sicurezza afgane sia dal punto di vista militare che finanziario. I paesi della Nato stanno discutendo le modalità per l'invio di una missione appositamente dedicata all'addestramento e alla formazione delle forze di sicurezza locali, denominata "Resolute support". Inoltre, gli Usa prevedono di mantenere una propria presenza militare anche al di fuori degli accordi presi nel contesto della Nato. L'opzione al momento più probabile al momento sembra essere il mantenimento di una presenza massima complessiva di circa 20 mila militari, con limitate capacità anche di supporto aereo.

Tra gli europei, solo Italia e Germania hanno finora confermato di essere disposti a mantenere una presenza sostanziale anche dopo il 2014, con contingenti di 600-800 uomini per la Germania e circa 1000 per l'Italia, mentre la Gran Bretagna sembra orientata a dare un contributo poco più che simbolico. Anche l'Ue non prevede di porre completamente fine alla sua presenza nel

paese asiatico entro il 2014. L'Unione mira infatti a supportare lo sviluppo dell'Afghanistan attraverso un approccio olistico di lungo periodo, che garantisca contemporaneamente lo sviluppo delle istituzioni politiche afgane, dello stato di diritto, della sicurezza nonché lo sviluppo economico. Obiettivo europeo è evitare che l'Afghanistan ricada nell'instabilità, diventando nuovamente rifugio sicuro per il terrorismo internazionale, e promuovere il rispetto per i diritti umani e la democrazia. A tal fine l'Ue sta negoziando con il governo di Karzai un Accordo di cooperazione per la Partnership e lo sviluppo che fornirà la cornice istituzionale per i rapporti euro-afgani per il prossimo decennio. All'interno di questo quadro si inserisce il rinnovo, approvato il 1 giugno 2013, del mandato della missione civile EUPOL Afghanistan fino al dicembre 2014. La missione, con uno staff di circa 350 funzionari di polizia ed esperti di diritto, ha l'obiettivo di formare i funzionari della polizia afgana sostenendo contestualmente la riforma dello stato di diritto nel paese e fornendo sostegno al Ministero degli interni afgano.

Le trattative di pace
con i talebani
provocano dissidi tra
gli Usa e il governo
afgano

Gli Usa hanno inoltre iniziato trattative con gli insorti afgani nell'intento di giungere a una soluzione negoziata del conflitto, che minimizzi le possibilità di un riaccendersi dei combattimenti in seguito al ritiro occidentale. Per gestire le trattative in giugno il movimento talebano ha ufficialmente inaugurato un proprio ufficio di rappresentanza in Qatar, paese che serve da mediatore tra gli americani e i ribelli afgani. Questo passo ha però creato l'ennesimo contrasto diplomatico tra gli Usa e il presidente afgano Hamid Karzai, che vorrebbe gestire personalmente il negoziato di pace. Karzai vorrebbe inoltre impedire che i talebani vengano riconosciuti come legittimi interlocutori dagli Usa e dalla comunità internazionale.

Per esercitare pressioni su Washington, in giugno Karzai ha interrotto il dialogo con gli Usa per la stesura dell'accordo quadro sulla sicurezza per il periodo successivo al 2014. Contemporaneamente, il governo afgano ha inasprito i controlli per l'ingresso in territorio afgano delle merci destinate ai militari dell'Isaf. In risposta gli Stati Uniti hanno ventilato l'ipotesi di ritirare entro il 2014 l'intero contingente militare, un'eventualità che comprometterebbe seriamente le possibilità di sopravvivenza politica di Karzai e del suo governo. Tuttavia si può prevedere che il dissidio tra Washington e Kabul verrà progressivamente risolto. Karzai e il governo afgano hanno bisogno del sostegno politico, economico e militare degli Usa e della Nato. A loro volta gli Usa non possono permettere la caduta di Karzai, rischiando così che l'Afghanistan torni ad essere un rifugio per i gruppi militanti jihadisti. Questo sancirebbe la definitiva sconfitta della politica afgana degli Usa. Inoltre, senza una propria presenza militare in Afghanistan, gli Usa perderebbero la propria influenza sul paese asiatico. L'ipotesi americana di ritirare integralmente il proprio contingente sembra quindi più una minaccia atta a ricondurre il presidente afgano alla moderazione che non un'ipotesi verosimile.

I CADUTI DELLA MISSIONE ISAF PER ANNO		
Anno	Usa	Totale coalizione
2001	12	12
2002	49	69
2003	48	57
2004	52	60
2005	99	131
2006	98	191
2007	117	232
2008	155	295
2009	317	521
2010	499	711
2011	418	566
2012	310	402
2013	53	66
Totale	2227	3320

I CADUTI DELLA MISSIONE ISAF PER PAESE			
Albania	1	Norvegia	10
Australia	40	Norvegia	10
Belgio	1	Nuova Zelanda	11
Canada	158	Olanda	25
Repubblica Ceca	5	Polonia	38
Danimarca	43	Portogallo	2
Estonia	9	Romania	19
Finlandia	2	Slovacchia	1
Francia	86	Spagna	34
Georgia	27	Svezia	5
Germania	54	Sud Corea	1
Giordania	2	Turchia	14
Italia	52	Regno Unito	444
Lettonia	3	Ungheria	7
Lituania	1	Stati Uniti	2270
Nato (nazionalità non ancora comunicata)	10	Totale	3374

Fonte: *iCasualties.org*, dati aggiornati al 5 settembre 2013.

Parte III

I rapporti tra l'industria della difesa europea e americana alla luce del Consiglio europeo di dicembre 2013

*Di Valerio Briani**

I rapporti tra l'industria della difesa statunitense e quella europea sono estremamente complessi e in continua evoluzione, così come le dinamiche transatlantiche nel settore. Il Consiglio europeo dedicato ai temi della difesa, che si terrà il 19 dicembre 2013, potrebbe rappresentare una ulteriore tappa di questa evoluzione.

Subito dopo la seconda guerra mondiale la cooperazione con l'industria statunitense consentì la ricostruzione del settore industriale dell'aerospazio e della difesa europeo, devastato dalla guerra. In quell'epoca la cooperazione industriale euro-americana si limitava essenzialmente alla produzione su licenza di modelli americani da parte dell'industria europea. Nel corso dei decenni successivi, i paesi europei hanno gradualmente acquisito le capacità di progettare e sviluppare piattaforme, armamenti ed equipaggiamenti sofisticati. Il drastico rafforzamento delle capacità produttive europee, conseguito anche grazie al grande consolidamento industriale continentale degli anni '90, ha notevolmente ridotto l'accesso dei prodotti americani al mercato del vecchio continente. Di fatto, le esportazioni americane di armamenti sono attualmente rivolte soprattutto ai mercati emergenti, mentre quello europeo è dominato dall'industria continentale. Tra il 2002 ed 2011 l'Europa ha infatti assorbito solo il 18% delle esportazioni americane di armamenti, ben al di sotto di altre regioni quali Asia/Oceania (45%) e Medio oriente (27%)². Una analisi delle esportazioni americane in Europa³ evidenzia un forte ruolo statunitense solo in determinati settori chiave. L'industria americana è particolarmente presente in Europa nel settore aerospaziale con prodotti molto diffusi quali il velivolo da trasporto strategico C-130, i velivoli da combattimento F-16 o F/A-18, e i velivoli senza pilota (UAV) della serie Predator. Industrie americane sono leader in Europa anche nel settore della motoristica, sia navale che aerospaziale, e nella missilistica e nel munizionamento di precisione.

La penetrazione dei prodotti europei nel mercato statunitense è ancora inferiore, in ragione della elevata capacità produttiva e di innovazione dell'industria statunitense ma anche di una politica industriale molto aggressiva, diretta a proteggere i produttori nazionali. I contratti assegnati dal Pentagono ad industrie europee assommavano nel 2005 ad un valore di poco più di 1 miliardo

* Valerio Briani è consulente di ricerca presso lo IAI

² Elaborazione dell'autore sulla base di dati forniti dai database SIPRI sul commercio di armamenti, diversi anni

³ V. Briani et al., "The development of a European Defence Technological and Industrial base (EDTIB)", Parlamento Europeo, giugno 2013

di dollari, contro un valore di 65 miliardi di contratti per l'industria americana⁴. Nessuno dei principali sistemi d'arma utilizzati dalle forze armate americane è di produzione europea.

Tuttavia, se il volume di affari generato dall'interscambio euro-americano nel settore della difesa è relativamente modesto, occorre segnalare anche due tendenze di segno opposto che testimoniano la centralità del rapporto transatlantico nel campo della difesa. Va innanzitutto evidenziata una crescente compenetrazione delle supply chain che corrisponde ad un sempre maggiore utilizzo, da parte dell'industria europea e americana, di componenti e tecnologie provenienti dall'altra sponda dell'Atlantico. Se a livello di piattaforme il rapporto transatlantico non appare molto sviluppato, ai livelli inferiori l'interscambio di tecnologie, singole parti e anche di interi sistemi d'arma è invece fecondo. Ad esempio, uno studio del Pentagono rivela che 72 aziende europee forniscono componenti chiave di 12 dei più importanti programmi statunitensi, inclusi i Predator e i missili Tomahawk⁵. La crescente necessità di subappaltare a partner di secondo livello la produzione di parti di sistemi complessi e la conseguente crescita nella complessità delle *supply chain* favoriscono una maggiore cooperazione e integrazione tra aziende statunitensi ed europee, così come avviene in tutto il settore difesa anche a livello globale. Non vanno inoltre dimenticati limitati ma rilevanti esempi di collaborazione transatlantica a livello di *prime contractors*, il principale dei quali è quello attualmente realizzato da Lockheed Martin, Northrop Grumman e BAE Systems nell'ambito del programma JSF per lo sviluppo del velivolo multiruolo F-35 (al quale partecipa anche l'Italia attraverso Alenia Aermacchi, gruppo Finmeccanica).

Inoltre, l'ultimo decennio è stato caratterizzato anche da una crescente integrazione transatlantica dal punto di vista della proprietà delle aziende. Un numero crescente di aziende europee è entrata direttamente nel mercato americano tramite acquisizioni di aziende locali⁶, spesso con notevoli risultati. La sussidiaria statunitense della britannica BAE Systems nel 2005 ha stipulato con il Pentagono contratti di valore complessivo superiore a quelli stipulati dalla casa madre con il Ministero della difesa britannico: e nel 2007 BAE ha acquisito una delle principali aziende statunitensi nel settore terrestre, la Armour Holding, per 4,5 miliardi di dollari. Sempre nel 2007 l'italiana Finmeccanica è entrata nel mercato americano attraverso l'acquisizione di DRS per 5,2 miliardi di dollari. Ben più numerose e rilevanti sono state però le acquisizioni di compagnie europee da parte di statunitensi. Nel caso più rilevante, il gigante americano General Dynamics ha costituito una divisione armamenti terrestri attraverso l'acquisizione, tra il 2003 ed il 2007, di quattro storiche compagnie europee del settore: la spagnola Santa Barbara Sistemas, la tedesca EKW, l'austriaca Steyr e la svizzera MOWAG. Il ritmo ed il valore dello "shopping" americano nel

⁴ S. de Vaucorberil, "The changing transatlantic defence market", in D. Kehoane, ed., *Towards a European defence market*, EU ISS Chaillot paper n. 113, novembre 2008.

⁵ *Ibid.*

⁶ B. Briani e R. Matarazzo, "La Politica di sicurezza e difesa comune e il nodo delle capacità dell'Ue", in G. Amato, ed., *Le istituzioni europee alla prova di Lisbona*, Passigli Editore, Città di Castello, marzo 2013

mercato europeo ha suscitato timori di un tentativo statunitense di arrivare a dominare il mercato europeo tramite acquisizioni, che costituirebbero anche una leva da utilizzare per orientare la politica estera europea⁷.

Il processo di integrazione dei mercati della difesa europea, di cui il Consiglio Difesa del dicembre 2013 costituirà una ulteriore tappa, ha ovviamente avuto importanti ripercussioni sulle dinamiche dello scambio transatlantico nel settore. Nel corso dell'ultimo decennio sono state avviate numerose iniziative per favorire l'integrazione della difesa europea⁸. La Commissione Europea ha emanato direttive per favorire la competizione nel mercato continentale e limitare l'uso di procedure di assegnazione dei contratti non competitive, facilitando inoltre i trasferimenti di materiali di difesa all'interno dell'Unione. L'Agenzia Europea per la Difesa ha lanciato numerose iniziative per mitigare la frammentazione della domanda e rafforzare la base industriale europea. Accordi intergovernativi quali quello per la costituzione dell' Organizzazione Congiunta per la Cooperazione in Materia di Armamenti (OCCAR) o trattati quali il cosiddetto LoI-FA (Letter of Intent-Framework Agreement) hanno contribuito all'armonizzazione della regolamentazione del settore e favorito la cooperazione industriale tra i paesi membri.

Tutto ciò ha avuto notevoli effetti sul mercato europeo della difesa, sia dal punto di vista della domanda che dell'offerta. Dal punto di vista della domanda, la maggiore apertura dei mercati nazionali e la conseguente maggiore possibilità di competere per contratti in altri paesi europei sembra aver facilitato l'emergere di una "preferenza europea" per l'acquisizione di armamenti, laddove in passato tali acquisizioni avvenivano di preferenza su base nazionale o verso prodotti americani⁹. Dal punto di vista dell'offerta il consolidamento industriale, avvenuto soprattutto nel campo dell'aerospazio e in misura più limitata in quello terrestre e navale, ha consentito la creazione di grandi "campioni europei" come EADS, Thales o la stessa Finmeccanica. Questi gruppi industriali di dimensioni continentali sono sufficientemente grandi per risultare competitivi, a livello europeo ma anche globale, anche a fronte della concorrenza dei grossi gruppi statunitensi, al contrario dei vecchi "campioni nazionali" di più ridotte dimensioni. Si può quindi sostenere che la crescente integrazione del mercato europeo della difesa stia rafforzando le capacità industriali dei gruppi europei, riducendo la capacità di penetrazione americana nel mercato continentale e aumentando di converso quella dell'industria europea negli Stati Uniti.

Il processo di integrazione del mercato europeo potrebbe presto conoscere un ulteriore sviluppo. Nel dicembre 2012 il Consiglio europeo ha annunciato di voler consolidare e approfondire la politica europea di sicurezza e difesa. Il Consiglio ha dato quindi mandato all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e alla Commissione europea di sviluppare alcune proposte, che verranno poi discusse in un apposito Consiglio europeo

⁷ S. de Vaucorberil, *op. cit.*

⁸ Per ragioni di spazio non è possibile fornire qui un quadro esaustivo. Per un approfondimento vedere V. Briani, [I costi della non-Europa della difesa](#), Centro Studi sul Federalismo, aprile 2013

⁹ J. Bialos et al., *Fortresses and icebergs*, Johns Hopkins University, 2009

dedicato alla difesa il 19 dicembre 2013. Questo appuntamento dovrebbe auspicabilmente lanciare iniziative di rilevanza tale da permettere finalmente un significativo cambio di passo allo sviluppo di una difesa europea, che negli ultimi anni ha dimostrato una preoccupante letargia. Gli Stati membri sono stati esplicitamente invitati dal Consiglio a contribuire al dibattito, mentre il lavoro dell'Alto rappresentante verrà coadiuvato dall'Agenzia europea di difesa (EDA) e dal Servizio Europeo per l'Azione Esterna (EEAS). Le proposte dell'Alto rappresentante dovrebbero essere pubblicate entro il mese di settembre 2013. Il Consiglio ha suggerito di concentrare l'attenzione su tre temi: rafforzare le capacità europee nel campo della gestione delle crisi, approfondendo la dottrina dell'approccio comprensivo e migliorando le capacità di schieramento rapido delle missioni civili e militari; migliorare lo sviluppo di capacità militari, facilitando la cooperazione multinazionale e identificando gli attuali gap di capacità e le ridondanze; infine, rafforzare l'industria europea della difesa rendendola più integrata, sostenibile, innovativa e competitiva e massimizzando le sinergie con il settore civile nella ricerca e sviluppo, nonché promuovendo un mercato della difesa europeo più efficiente.

E' però difficile prevedere quali risultati concreti saranno effettivamente conseguiti al Consiglio difesa, almeno dal punto di vista industriale. Negli ultimi mesi sono stati fatti circolare molti documenti, da parte di Stati ma anche di appartenenti al mondo della ricerca e dell'industria, per contribuire al dibattito. Francia e Germania hanno tra le altre cose suggerito, in un documento pubblicato a luglio, di rendere più efficienti i Battlegroups migliorando le procedure per la pianificazione, e di sfruttare le possibilità inerenti l'utilizzo dello spazio aereo europeo per i droni militari¹⁰. L'Italia ha pubblicato in marzo un documento di grande interesse, sviluppato congiuntamente dal Ministero degli Esteri e dal quello della Difesa, dal significativo titolo di "More Europe"¹¹. Anche lo IAI ha pubblicato un suo contributo¹². Tuttavia il dibattito suscitato dall'annuncio del Consiglio difesa 2013 sembra essersi concentrato principalmente sul tema delle capacità militari, ed in particolare sulle iniziative di cooperazione per lo sviluppo e/o l'acquisizione e gestione in comune di capacità militari – il cosiddetto "pooling and sharing".

Per quanto riguarda specificatamente il tema dello sviluppo della base industriale europea della difesa, invece, il contributo forse più interessante è venuto dalla Commissione europea, che il 24 luglio ha pubblicato una comunicazione intitolata "Verso un settore della difesa e della sicurezza più concorrenziale ed efficiente"¹³, mirante a rafforzare la base industriale e

¹⁰ H. Mahony, "France and Germany seek to revive EU defence policy", *EUObserver*, 30 luglio 2013, <http://euobserver.com/defence/121009>

¹¹ Ministero della difesa e Ministero per gli Affari Esteri, "More Europe", http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2013/More%20Europe%20final.pdf

¹² M. Nones, A. Marrone, eds., "More Europe on Defence or No Europe", Documenti IAI n. 13, giugno 2013, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1303.pdf>

¹³ Commissione europea, "Towards a more competitive and efficient defence and security sector", Bruxelles, 24 luglio 2013, <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0542>

tecnologica della difesa. La Comunicazione esprime l'intenzione della Commissione di accelerare i tempi di applicazione delle due Direttive del "pacchetto difesa"¹⁴, e prevede inoltre misure a sostegno della competitività dell'industria della difesa, in particolare la definizione di standard e certificazioni comuni a livello europeo e impegni specifici a favore delle piccole e medie imprese.

Le aspettative per i risultati del Consiglio non sono però molto ottimistiche. Molti analisti considerano poco probabile un passo avanti radicale dal punto di vista dell'integrazione vera e propria, come ad esempio la costituzione di una capacità di pianificazione strategica a livello europeo in base alla quale strutturare un processo di sviluppo di capacità militari nel lungo periodo. Da questo punto di vista permangono infatti tra gli Stati membri gravi differenze in merito ad una maggiore comunitarizzazione della difesa continentale. Alcuni paesi europei, Gran Bretagna in primis, non sono ancora disposti ad accettare una reale integrazione nel settore della difesa: è assai probabile che la loro opposizione sarà sufficiente a impedire di compiere quel "balzo in avanti" che molti altri paesi, tra cui l'Italia, invece auspicano.

Appare invece probabile l'approvazione di iniziative di minor cabotaggio, tendenti soprattutto ad alleviare i costi dell'acquisizione di capacità militari costose attraverso il "pooling and sharing". Ci si aspetta il lancio di alcuni programmi di condivisione e forse anche di sviluppo multinazionale, così come iniziative più limitate per un maggior coordinamento della pianificazione militare nazionale. Ciò consentirebbe di vantare risultati concreti senza aprire il "vaso di Pandora" dell'integrazione. E' inoltre prevedibile un esplicito richiamo del Consiglio agli Stati membri a favore di una più rapida applicazione delle Direttive della Commissione europea del "pacchetto difesa".

Se questi saranno i risultati del Consiglio difesa di dicembre, l'impatto che esso avrà sulle dinamiche transatlantiche dell'industria della difesa sarà limitato. Non si attendono infatti iniziative che possano avere ripercussioni dirette sui rapporti industriali e di mercato, come ad esempio modifiche alla regolamentazione sulle esportazioni o sulle acquisizioni industriali. Ricordiamo inoltre che il settore difesa è esplicitamente escluso dal negoziato per l'area di libero scambio transatlantica. Si può invece ragionevolmente supporre che i risultati del Consiglio rafforzeranno la tendenza, in atto da circa un decennio, verso una maggiore efficacia ed efficienza del mercato e dell'industria europea. Questo avrebbe presumibilmente l'effetto di ridurre ulteriormente la presenza statunitense sui mercati europei, anche se in misura indiretta e forse anche poco significativa. Dal punto di vista transatlantico, insomma, il Consiglio europeo potrebbe risultare semplicemente "business as usual".

¹⁴ Composto da due Direttive, una sugli appalti pubblici nel settore difesa e sicurezza e una sui trasferimenti infracomunitari dei materiali di difesa. Vedi V. Briani, "I costi della non Europa della difesa", *op.cit.*

Parte IV

Il negoziato sul Partenariato transatlantico su commercio e investimenti: sviluppi e prospettive

Di Riccardo Alcaro*

Lo scorso 14 giugno il Consiglio dell'Unione Europea ha dato formale mandato alla Commissione di negoziare con le autorità competenti degli Stati Uniti un grande accordo economico e commerciale, il Partenariato transatlantico su commercio e investimento (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Ttip).

Le trattative si sono aperte su raccomandazione del Gruppo di lavoro di alto livello su occupazione e crescita (*High-Level Working Group on Jobs and Growth*, Hlwg), una commissione tecnica presieduta dal rappresentante speciale Usa per il Commercio e il commissario Ue per il Commercio estero.¹⁵ L'opinione dell'Hlwg è che un grande accordo transatlantico che riduca sia le barriere tariffarie al commercio sia soprattutto quelle non-tariffarie possa dare forte impulso all'economia su entrambe le sponde dell'Atlantico, con conseguenti ricadute positive sull'occupazione.¹⁶

Il negoziato si è formalmente aperto a Washington, dove tra l'8 e il 12 luglio scorsi si è svolta la prima sessione negoziale. La seconda è in programma a Bruxelles dal 7 all'11 ottobre.

Il round di luglio: accesso al mercato, regolamentazioni e regole del commercio

A Washington una serie di gruppi di lavoro si è incontrata per presentare le reciproche posizioni di partenza – la Commissione ha pubblicato sul suo sito una serie di *position papers* in cui definisce le priorità dell'Ue¹⁷ – e per accordarsi sulle questioni in agenda.

Per quanto ogni giudizio sugli esiti del negoziato sia prematuro, uno sguardo all'agenda sul tavolo durante la prima sessione di trattative può servire a farsi un'idea di quali siano le questioni più urgenti, quali le più complicate e, più in

* Riccardo Alcaro è responsabile di ricerca del programma transatlantico dello IAI.

¹⁵ Oggi rispettivamente Michael Froman e Karel De Gucht.

¹⁶ Per un'analisi complessiva delle condizioni che hanno favorito l'apertura del negoziato, dei potenziali vantaggi e costi dell'accordo, nonché degli ostacoli che potrebbero complicarne la conclusione, cfr. Riccardo Alcaro, "Prometeo liberato? Opportunità e costi dell'accordo Usa-Ue su commercio e investimenti", *Focus Euroatlantico novembre 2012-marzo 2013*, Osservatorio di Politica Internazionale, aprile 2013, pp. 23-40, http://www.iai.it/pdf/Oss_Polinternazionale/pi_fe_0001.pdf

¹⁷ I *position papers* sono disponibili sul sito della Commissione, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=943>.

generale, quanto dell'ambizioso programma dell'Hlwg abbia maggiori o minori possibilità di essere tradotto in pratica.

Durante il round di luglio si è discusso di tre grandi temi: *accesso al mercato*, ovvero questioni come tariffe su beni e servizi, investimenti, commesse pubbliche e regole d'origine; *regolamentazioni*, in cui rientrano tutte le cosiddette barriere tecniche al commercio, le misure sanitarie e fitosanitarie e tutte le regolamentazioni che disciplinano la produzione e vendita di prodotti farmaceutici, chimici, medici, tecnologici e finanziari; infine, *regole per il commercio*, tra cui i diritti di proprietà intellettuale, l'indicazione geografica, il mercato dell'energia e materie prime, le regole sulla concorrenza, il ruolo delle aziende di stato, le facilitazioni commerciali e doganali, lo sviluppo sostenibile.

Evidentemente i negoziatori europei e americani hanno potuto decidere ben poco durante la prima sessione negoziale. Inoltre, il negoziato è svolto a porte chiuse e pertanto ci si può fare un'idea del dibattito solo da quanto la Commissione e le autorità americane comunicano al pubblico, nonché dalle indiscrezioni di stampa. Bisogna però anche ricordare che la Commissione ha adottato una politica di relativa trasparenza e coinvolgimento di soggetti interessati (aziende, sindacati, organizzazioni non-governative, ecc.). Pertanto, è certamente possibile fare qualche valutazione iniziale.

Le prime esclusioni: servizi finanziari, settore audio-video e prodotti chimici

Come punto di partenza è utile riconsiderare l'agenda dei lavori in cerca non tanto dei temi discussi, quanto di quelli di cui non si è parlato. Nonostante fossero in teoria oggetto di dibattito, le tariffe sui beni *non* sono state discusse. Questo può sembrare strano, visto che si parla di un accordo di libero scambio. Ma si tenga presente che Usa ed Ue mantengono tariffe piuttosto basse sui prodotti non agricoli (in media, intorno al 4%) e che la loro eliminazione costituisce un obiettivo secondario rispetto all'apertura dei mercati dei servizi e all'armonizzazione o convergenza regolamentare. Tuttavia, per quanto è dato sapere, il dibattito non è avanzato granché nemmeno su questi due fronti.

I negoziatori europei hanno detto che la lista dei settori dei *servizi* su cui si tratterà deve ancora essere stilata. Con ogni probabilità andrà prima deciso quale approccio seguire, se quello americano che tende a specificare i servizi 'trattabili' o quello europeo, che invece preferisce esplicitare solo i settori esclusi dalle trattative, assumendo implicitamente che tutti gli altri siano inclusi nell'accordo (si tratta, rispettivamente, degli approcci della *positive list* e della *negative list*).

Sembra certo, tuttavia, che il settore dei *servizi finanziari* sarà *escluso* dal negoziato. Dato il volume d'affari generato dal settore e le grandi aspettative dei sostenitori dell'accordo alla vigilia dell'apertura delle trattative, si tratta davvero di una 'vittima eccellente' che fa segnare un significativo arretramento degli obiettivi della Ttip.

Quella del settore finanziario, sebbene la più clamorosa, non è però la prima esclusione di un settore dalle trattative. Già prima dell'avvio del negoziati, la Francia aveva ottenuto la rimozione del *settore 'culturale'* (che include l'*audio-video*) dal negoziato, per timore che le maggiori risorse delle aziende Usa occupassero in massa il mercato audio-video francese, in cui sono attive

numerose compagnie nazionali (che tra l'altro godono anche di sovvenzioni statali). Inoltre, sembra che anche il mercato dei *prodotti chimici* abbia scarse possibilità di essere integrato a livello transatlantico (alcuni dicono nessuna possibilità). Poco incoraggiante è infine il silenzio sui *prodotti agricoli*, un mercato estremamente difficile da aprire a causa sia delle politiche di sussidi statali che il settore riceve tanto in America quanto in Europa, sia perché la distanza tra le regolamentazioni sanitarie e fitosanitarie Ue ed Usa (con le prime tendenzialmente molto più stringenti delle seconde) è uno dei maggiori ostacoli alla felice conclusione delle trattative.

Convergenza possibile per nuove regolamentazioni, impossibile per quelle in essere

Altrettanto preoccupante, dal punto di vista di chi sostiene l'accordo, è l'esplicita ammissione da parte della Commissione europea dell'impossibilità di fatto di far convergere le *regolamentazioni già in essere*. Eppure questo era stato indicato come il principale obiettivo dell'accordo: eliminare là dove possibile l'obbligo per le aziende di adeguarsi a diversi regimi di standard, di sperimentazione e di certificazione, con conseguente aumento dei costi di produzione e al consumo. Nel suo *position paper* la Commissione insiste piuttosto sull'opportunità di produrre nuove regolamentazioni su una base comune, nonché di tenere conto dei reciproci regimi settoriali di regolamentazione *in sede di riesame* delle stesse. Tuttavia, l'esperienza maturata finora in materia di convergenza regolamentare in sede di riesame è stata molto deludente. La differenza di approccio alla regolamentazione da parte di Usa ed Ue non è soltanto una questione tecnica ma anche culturale (si pensi per esempio al principio di precauzione¹⁸ che ispira tutta la regolamentazione Ue) – pertanto estremamente resistente al cambiamento. Inoltre, i regimi regolamentari si sono consolidati nel tempo, col conseguente sviluppo di un relativo expertise sia da parte delle aziende che dei regolatori, al punto che rivoluzionarli del tutto potrebbe costare più di quanto farebbe risparmiare.

Se si guarda con scetticismo alle chance di far convergere le regolamentazioni esistenti, maggiore ottimismo però si respira relativamente alle *nuove regolamentazioni*. Certo, la speranza di trovare una base regolamentare comune per i prodotti chimici è svanita e sembra anche improbabile che si arrivi a qualcosa di significativo per quanto riguarda i prodotti farmaceutici (pesa troppo il regime brevettuale così diverso). Tuttavia ci si aspettano progressi sul fronte degli standard industriali, sulla sicurezza automobilistica, sui veicoli elettrici e secondo alcuni anche sulla protezione dei dati. Buone notizie potrebbero arrivare anche dal settore Ict (*information and communication technology*), nello specifico con riguardo alla standardizzazione della *cloud computing*¹⁹ e a forme di cooperazione nell'ambito dell'innovazione con

¹⁸ Per 'principio di precauzione' si intende la regola secondo la quale l'attività regolatoria dell'Ue deve limitare al massimo tutti i rischi potenziali di nocimento alla salute o all'ambiente nell'ambito della produzione e vendita di ogni genere di bene o servizio.

¹⁹ Il termine – in italiano 'nuvola informatica' – si riferisce a tutte le tecnologie (software e hardware) che permettono l'archiviazione ed elaborazione di dati distribuite in rete, cioè al di fuori del disco rigido di un computer fisico o di una rete Lan locale.

accesso reciproco a piattaforme di ricerca per lo sviluppo di 'reti intelligenti'²⁰ (*smart grids*).

L'Ue punta all'apertura del mercato delle commesse pubbliche Usa

Alla Commissione europea – nonché alle aziende Ue – sta particolarmente a cuore il settore delle commesse pubbliche. L'argomento è stato per lo meno toccato durante la sessione negoziale di Washington, non è dato sapere tuttavia quanto approfonditamente. La Commissione ha candidamente ammesso che gli europei sono sensibilmente più interessati degli americani alla questione, dal momento che negli Stati Uniti vigono una serie di misure – soprattutto le cosiddette *Buy American provisions* – che impongono severe restrizioni alla partecipazione di aziende straniere ad appalti pubblici. Dal momento che le misure *Buy American* sono una pratica diffusa soprattutto a livello statale e locale, la Commissione ha insistito che il 'ramo' del negoziato sulla Ttip che si occuperà delle commesse pubbliche includa *ogni livello amministrativo*, e cioè federale e sub-federale negli Usa e regionale e nazionale nell'Ue.

Le preoccupazioni della Francia: settore culturale, ambiente, lavoro e agricoltura

In aggiunta ad un partner negoziale impegnativo come gli Stati Uniti, la Commissione europea ha anche il difficile compito di gestire le relazioni con gli Stati membri. Tra i casi più delicati spicca la Francia. Oltre ad ottenere l'esclusione del settore 'culturale' dal negoziato, il governo francese si è anche pubblicamente espresso contro l'introduzione di un dispositivo giuridico che consentirebbe ad aziende americane di impugnare legalmente decisioni prese da governi nazionali (come leggi di protezione ambientale o sociale o sul lavoro). La Commissione ritiene che le preoccupazioni francesi siano esagerate, ma ha in ogni caso confermato che la Ttip in nessun modo minerà l'autorità dei governi nazionali di legiferare in materia di beni pubblici. Il Regno Unito e la Germania (dov'è già in vigore un provvedimento simile) sono invece a favore. Un altro motivo per cui la Francia potrebbe facilmente risultare lo Stato membro più reticente a mettere la firma sulla Ttip è il timore, diffuso a Parigi, che l'accordo possa nuocere all'ampio e sviluppato settore agricolo francese, che è il principale beneficiario delle tariffe doganali su frutta e verdure e delle sovvenzioni Ue.

²⁰ *Smart grids* è un termine che si riferisce allo sfruttamento funzionalmente ottimale di una rete di informazione e di distribuzione elettrica.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Focus:

Flussi migratori

Mediterraneo e Medio Oriente

Focus Euroatlantico

Sicurezza energetica

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>